



STOWARZYSZENIE OBRONA ZWIERZĄT
ul. 11 Listopada 29, 28-300 Jędrzejów
tel. 607-171-458, www.obrona-zwierzat.pl
KRS 0000292939 REGON 260199276 NIP 656-22-72-801
Alior Bank S. A. **75 2490 0005 0000 4500 7398 2092**

“Możemy człowieka ocenić po tym, jak traktuje zwierzęta” - Immanuel Kant (1724-1804)

Jędrzejów, 10.05.2016 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Kielcach

za pośrednictwem

Wójta Gminy Oleśnica

Wniosek organizacji społecznej o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia

w części nieważności decyzji z powodu wydania jej

z naruszeniem przepisów o właściwości

Na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 w zw. z art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej: k.p.a.), Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, KRS 0000292939, organizacja pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, wnosi o wszczęcie postępowania w sprawie o stwierdzenie w części nieważności decyzji znak: BKŚ.VII.6140.1.2015 Wójta Gminy Oleśnica z dnia 05.10.2015 r., zezwalającej Przedsiębiorstwu Handlowo-Usługowemu Jarosław Dudzik, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt - z powodu wydania jej z naruszeniem przepisów o właściwości.

Wnioskodawca zarzuca sprzeczne z prawem określenie w decyzji *obszaru działalności objętej zezwoleniem*, który wskazany został z naruszeniem przepisów o właściwości, jako *teren Rzeczypospolitej Polskiej*, to jest teren wykraczający poza właściwość terytorialną organu gminy Oleśnica.

Cele statutowe organizacji społecznej

Wniosek uzasadniony jest celami statutowymi Stowarzyszenia, jakimi są działania na rzecz humanitarnego traktowania zwierząt, ich poszanowania i zapewniania im opieki oraz kształtowanie wśród społeczeństwa właściwego stosunku do zwierząt (w zał. odpis KRS). Cele te Stowarzyszenie realizuje poprzez zwalczanie przejawów znęcania się nad zwierzętami, działanie w ich obronie i niesienie im pomocy oraz sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów i praw w dziedzinie ochrony zwierząt i środowiska.

Ponadto, ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (zwana dalej: u.o.z.) generalnie wskazuje na rolę organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt w nadzorze i współdziałaniu z organami administracji państwowej (art. 1 i 3 u.o.z.), opiniowaniu uchwał rad gminnych (art. 11a ust. 7 u.o.z.), a także w ujawnianiu przestępstw i wykroczeń popełnianych na zwierzętach oraz wykonywaniu praw pokrzywdzonego w postępowaniu karnym (art. 39 i 40 u.o.z.).

Wniosek niniejszy dotyczy unieważnienia w części decyzji organu gminy, regulującej postępowanie z bezdomnymi zwierzętami. Materia ta jest bezpośrednio związana z celami statutowymi Stowarzyszenia.

Interes społeczny

Eliminowanie rozstrzygnięć wydanych z naruszeniem przepisów o właściwości zawsze leży w interesie społecznym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady praworządności. Ponadto, wg art. 31 § 1 k.p.a. interes społeczny ma przemawiać za wszczęciem postępowania, a nie za wydaniem takiej czy innej decyzji, kończącej w ten sposób wszczęte postępowanie.

Kwestionowane zezwolenie, wydane z naruszeniem przepisów o właściwości *na teren Rzeczypospolitej Polskiej*, omija cel, w jakim działalność ta w ogóle została poddana regulacji (*vide* pkt 4 uzasadnienia wniosku), tj. ochronę nadrzędnego interesu publicznego. Definicja tego interesu, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 04.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, upatruje go m. in. w uczciwości w transakcjach handlowych, zwalczaniu nadużyć i *zdrowiu zwierząt*.

Ponadto, rola organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, ich interesu prawnego oraz interesu społecznego, który reprezentują, jest uznawana w postępowaniach administracyjnych - por. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.12.2011 r., znak: SKO.401/1089/GO/11, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu z dnia 23.05.2012 r., znak: SKO.401/688/OC/12, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 18.02.2013 r., znak: SKO.DG/4131/8/2012, decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie z dnia 27.05.2014 r., znak:

SKO.DG/4131/3/2014. Podkreślenia wymaga, że interesu prawnego organizacji społecznych w inicjowaniu takich postępowań nie kwestionuje Naczelny Sąd Administracyjny – por. wyrok z dnia 12.06.2007 r., sygn. akt II OSK 339/07: „ocena interesu prawnego fundacji i organizacji społecznych musi być powiązana z badaniem ich ustawowych oraz statutowych zadań i kompetencji, tym bardziej w przypadku gdy chodzi o ochronę zwierząt, które same swego interesu prawnego i uprawnień bronić nie mogą (...)”, wreszcie fundamentalny dla określenia „obszaru działalności schroniska dla zwierząt” wyrok z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13, dot. cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy prowadzącego schronisko.

Uzasadnienie

Decyzją znak: BKŚ.VII.6140.1.2015, z dnia 05.10.2015 r., Wójt Gminy Oleśnica zezwolił Przedsiębiorstwu Handlowo-Usługowemu Jarosław Dudzik, na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie z wymogiem art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwanej dalej: u.c.p.g) w decyzji wskazano obszar działalności objętej zezwoleniem, tj. obszar prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. W niniejszej decyzji stanowi on: *teren Rzeczypospolitej Polskiej*.

Z konstrukcji zezwoleń udzielanych na gruncie u.c.p.g. wynika, że na ich treść wpływ mają ogłoszone przez organ gminy warunki, jakie każdy ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca musi spełniać, następnie treść wniosku przedsiębiorcy, a ostatecznie także rozstrzygnięcia zawarte w samej decyzji o zezwoleniu. U.c.p.g. przewiduje, że zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i decyzja o zezwoleniu, winny zawierać m. in. określenie *obszaru działalności*. Tymczasem z uzasadnienia skarżonej decyzji wynika, że w dniu 04.09.2015 r. przedsiębiorca wnosił o udzielenie mu zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt *na terenie gminy Oleśnica*.

Oczywistym jest, że „obszar działalności (regulowanej) przedsiębiorcy” to nie to samo, co „miejsce działalności” (zakład, zlokalizowana infrastruktura, siedziba). W szczególności, jedno nie pokrywa się z drugim w przypadku takich usług jak odbiór odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych, ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, a także właśnie prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. A wszystkie te rodzaje działalności są dozwolone po uzyskaniu zezwolenia, w którym organ gminy zobowiązany jest zawsze ustalić „obszar działalności”, przesądzając przy tym, czy jest to obszar całej gminy, czy też jej określona część.

Na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń wydawanych na jej podstawie oczywistym jest również, że „obszar działalności” nie może być określony szerzej niż terytorium gminy – a to z powodów kompetencyjnych. Organ jednej gminy nie może bowiem wydawać zezwoleń na działanie w innej gminie. Zwłaszcza w przypadku, gdy każda gmina samodzielnie ustala własne warunki wydawania

zezwoleń, a z faktu wydania zezwolenia wynika także nadzór nad korzystaniem z niego.

Podkreślić również należy, że schroniska dla bezdomnych zwierząt, wymagające zezwoleń na gruncie u.c.p.g., realizują zadania gminne określone w innym akcie normatywnym – u.o.z. Ta zaś zobowiązuje gminy do zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom. Na tym tle odkodowane zostało pojęcie obszaru działalności prowadzenia schroniska dla zwierząt przez NSA w w/w wyroku z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt. II OSK 2136/13: (...) *zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane.* (str. 11 uzas. wyroku).

Stanowisko NSA jest logiczne i wynika z następujących argumentów:

1. Jak wskazano powyżej, zadanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, ich wylapywania i umieszczania w schroniskach ustawodawca przypisał gminom (art. 11 u.o.z.). Również na poziomie gmin określone są warunki uzyskiwania i wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk, jako działalności regulowanej, co należy uznać za rozwiązanie nieprzypadkowe, gdyż zapewnia funkcjonalną spójność gminnej kompetencji w tym zakresie.
2. Zezwolenia udzielane są przez organ gminy na podstawie ogłoszonych wcześniej warunków, ustalanych samodzielnie i odrębnie przez każdą gminę w drodze uchwały rady gminy. Warunki udzielania zezwoleń stanowią więc prawo miejscowe, a sama konkretna decyzja o zezwoleniu jest tylko ich zastosowaniem wykonawczym. Dlatego, gdyby określony w zezwoleniu obszar działalności mógł sięgać poza granice gminy, dochodziłoby do sytuacji, w której na terenie jednej gminy działałby podmiot lub podmioty, legitymujące się zezwoleniem wydanym na podstawie warunków innych niż obowiązujące w danej gminie, a może nawet sprzecznych z nimi. Sytuacja taka zaprzecza logice przyjętej regulacji systemowej.
3. Brak jednoznacznego przepisu ustawy, sprowadzającego obszar działania schronisk do terytorium właściwej gminy, znajduje wyjaśnienie w tym, że gminy realizują swoje zadania także w formie porozumień międzygminnych i związków gmin. Zastosowanie takich form prawnych realizacji zadań gmin wymaga i daje podstawę do tego, by zezwolenie, wydane przez organ właściwy ze względu na miejsce prowadzenia działalności, określało obszar działania schroniska szerszej niż terytorium jednej gminy. W takim przypadku odpowiedzialność nadzorcza z tytułu udzielonego zezwolenia jest bowiem uregulowana także odpowiednimi umowami między gminami lub w ramach związku gmin, co pozwala uniknąć kolizji kompetencji poszczególnych gmin, jak i prowadzenia na terenie gminy działalności

regulowanej niejako „za plecami” organu tej gminy, tj. na odpowiedzialność nadzorczą innej gminy.

4. W myśl ustawy z dnia 02.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, regulacja (w tym uzyskiwanie zezwoleń) jest wyjątkiem, dotyczącym wskazanych w ustawie sfer działalności. W ramach tak rozumianego wyjątku stanowi się z kolei zasadę, że wydane zezwolenia są bezterminowe i dotyczą całego obszaru kraju (art. 75a ust. 1 ustawy). Od tej zaś zasady przewidziane są znów wyjątki (art. 75a ust. 2 ustawy), m. in. ten z jakim mamy do czynienia na gruncie usług komunalnych określonych w art. 7 u.c.p.g., a więc również prowadzenia schronisk dla zwierząt. Ustawodawca wyraźnie przewidział tu, w ramach wyjątku, określanie w treści zezwolenia *obszaru działalności*. Postanowił też w ust. 6 tegoż artykułu, że „Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”. Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywanie do schronisk sformułowane zostało w u.o.z. Tym niemniej, prowadzenie schroniska, rozumiane jest na gruncie u.c.p.g. jako usługa komunalna i polega przede wszystkim na przyjmowaniu zwierząt na utrzymanie od zleceniodawcy, bo taki jest przedmiot umów między usługodawcą a usługobiorcą w tej dziedzinie. Taki jest też sens rozróżnienia *miejsca świadczenia usług* jako obiektu, do którego przyjmowane są zwierzęta, od *obszaru działalności* jako miejsc pochodzenia bezdomnych zwierząt.

5. Samodzielne i odrębne w każdej gminie regulacje problemu bezdomnych zwierząt wydają się być celową konstrukcją systemową. Ustawa przewiduje ujednoczenie kryteriów wydawania zezwoleń na inne, analogiczne usługi komunalne. Warunki udzielania zezwoleń określa wtedy rozporządzenie ministra, a nie uchwała rady gminy (art. 7 ust. 7 u.c.p.g.). Ujednoczone przez Ministra Środowiska kryteria nadają takim zezwoleniom rangę wykraczającą poza prawo miejscowe i w ten sposób mogą uzasadniać wydawanie zezwoleń na obszar działania wykraczający poza właściwą gminę. Ustawa nie przewiduje jednak takiego ujednoczenia w przypadku zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt.

6. Także w treści u.c.p.g. pojęcie „obszaru” używane jest na oznaczenie części gminy (w kontekście ewentualnego ich wyróżniania), np. w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, art. 6 ust. 4a, art. 6d ust. 2, art. 6k ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 5. Należy więc uznać, że pojęcie „obszaru działalności” lub „świadczenia usług” ma ustalone znaczenie na gruncie u.c.p.g. i **dotyczy gminy lub jej określonej części**.

W świetle wyroku NSA praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą prowadzącym schronisko dla zwierząt na terenie innej gminy, jest niezgodna z prawem i często rodzi patologie na tle odpowiedzialności gmin za „swoje” zwierzęta umieszczane w „obcym” (tj. położonym na terenie innej gminy) schronisku. Przyczyną tej patologii jest zatarcie odpowiedzialności

nadzorczej gmin z tytułu udzielonego zezwolenia, gdyż gmina wysyłająca zwierzęta do „obcego” schroniska, nie ponosi takiej odpowiedzialności z braku środków nadzoru, natomiast gmina właściwa miejscowo dla schroniska nie chce ponosić i unika odpowiedzialności za los „nie swoich” zwierząt.

W związku z powyższym wnoszę jak we wstępie.

Wnioskodawca podkreśla, iż dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w części, por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23.02.1998 r., sygn. akt OPS 6/97.

PREZES
Stowarzyszenia Obrona Zwierząt
Agnieszka Lechowicz

Załącznik:

—odpis KRS Stowarzyszenia